Tijd om te herijken?

Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld

Rapportage december 2015

Bureau Beke

Tijd om te herijken?

Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld

Wapportage december 2015

In opdracht van
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bureau Beke

In opdracht van
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Omslagontwerp en illustraties
M. Grotens, Bureau Beke

ISBN/EAN
978-94-92255-02-0

Kuppens, J., Hardeman, M. en Ferwerda, H.
Tijd om te herijken? Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld

Inhoudsopgave

1 Achtergrond

De invoering van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) betekent in 2009 een invulling van een bestuursrechtelijke mogelijkheid om (potentiële) plegers van huiselijk geweld tien dagen uit huis te plaatsen en tegelijkertijd een hulpverleningstraject te starten.[1] Naast het civiel- en strafrechtelijke traject vormt de wet het derde onderdeel van het trio wettelijke mogelijkheden om huiselijk geweld aan te pakken. Het huisverbod wordt opgelegd door een burgemeester of namens hem door de daartoe gemandateerde hulpofficier van justitie (HOvJ). Om te komen tot een besluit om wel of geen huisverbod op te leggen moeten er bestuursrechtelijk twee stappen worden doorlopen. Stap één is de vraag of er een bevoegdheid bestaat om een huisverbod op te kunnen leggen. De Wth vereist daarvoor dat er aan drie criteria moet zijn voldaan: 1. De beoogde uithuisgeplaatste moet meerderjarig zijn, 2. Deze persoon moet anders dan incidenteel met de beoogde achterblijvers in een bepaalde woning verblijven, 3. Er moet sprake zijn van een (vermoeden van) een (dreiging van) ernstig en onmiddellijk gevaar. Dit laatste criterium moet worden beoordeeld aan een lijst van signalen die limitatief zijn opgenomen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), namelijk het Besluit tijdelijk huisverbod (Bth). De signalen uit het Bth zijn opgenomen in het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG) dat in de uitvoering wordt gebruikt. Indien aan deze criteria is voldaan, is de burgemeester, of via mandaat namens hem de HOvJ bevoegd om een huisverbod op te kunnen leggen. Bestuursrechtelijk moet dan in stap twee worden beoordeeld of hij die bevoegdheid in deze ook in redelijkheid kan aanwenden. Dan moet worden gekeken naar proportionaliteit, subsidiariteit en contra-indicaties. Gevolgd door een belangenafweging en het uiteindelijke besluit.

Het RiHG als 'groeidiamant'

In 2008 is het RiHG, versie 1.0, opgesteld (Kuppens en Beke, 2008). De basis hiervoor ligt in indicatoren vanuit literatuur, politiedossiers en informatie uit andere instrumenten. Tijdens het ontstaan van het RiHG zijn afzonderlijke items voorgelegd aan diverse respondenten, met de vraag of deze opgenomen moeten worden in het RiHG en, zo ja, met welke weging. Na het definitief stellen van het RiHG is dit instrument op basis van input uit drie pilotsteden op enkele vlakken licht aangepast.[2] Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in RiHG-versie 2.2, die digitaal door de politie kan worden ingevuld.[3]

1. De periode kan verlengd worden tot 28 dagen als er sprake blijft van geweldsdreiging.
2. Zie hiervoor de input in het door Römkens en Van Poppel (2007) opgestelde rapport.
3. Zie voor de doorgevoerde wijzigingen bijlage 1.

1.1 De eventuele noodzaak tot herijking van het RiHG

In 2010 is een onderzoek verricht naar de relevantie, de kwaliteit en de gebruiksvriendelijkheid van items in het RiHG en het RiHG zelf (Timmermans, Kroes en Homburg, 2010). De hoofdconclusie luidt dat het RiHG door HOvJ's gekarakteriseerd wordt als 'adequaat en gebruiksvriendelijk, met een heldere opbouw.' Weliswaar laat 'de analyse van de ingevulde RiHG's onvolkomenheden zien (bijvoorbeeld op het punt van de volledigheid), maar dit leidt niet tot de conclusie dat het technisch geen goed instrument is.' Het onderzoek van Timmermans et al. (2010) leidt tot tien aanbevelingen om het RiHG aan te passen. Deze aanbevelingen liggen op het terrein van procesmatige en juridische aspecten, niet op het terrein van kinder- of ouderenmishandeling of eventuele contra-indicaties.

In 2013 is een effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod uitgevoerd (De Vaan, Timmermans en Homburg, 2013a). De hoofdconclusie van de evaluatie is dat het huisverbod op punten kan bijdragen aan een effectieve aanpak van huiselijk geweld, maar dat er ook verbeterpunten zijn. Een van die verbeterpunten is gebaseerd op de volgende, aan kinderen gerelateerde onderzoeksuitkomsten:

- bij 70 procent van de huisverboden zijn er kinderen in het gezin;
- bij 53 procent van de huisverboden is sprake van kindermishandeling;
- bij 38 procent van de huisverboden zijn kinderen getuige van het geweld;
- bij 15 procent van de huisverboden is sprake van geweld dat (ook) gericht is tegen minderjarige kinderen.

Het verbeterpunt dat uit deze evaluatie naar voren komt, is dat door ervaringsdeskundigen is aangegeven dat het huisverbod weinig wordt ingezet naar aanleiding van situaties waarin sprake is van kindermishandeling. Als een van de redenen wordt hiervoor genoemd dat 'casussen kindermishandeling dermate complex zijn, dat het RiHG niet goed is toegesneden op risicotaxatie in deze gevallen'.

Het voorgaande heeft ertoe geleid dat de minister van Veiligheid en Justitie voorstander is van extra aandacht voor het eerder opleggen van een huisverbod bij kindermishandeling.[4] In dit kader wordt het Rotterdamse model genoemd, waarbij in een pilot extra aandacht is uitgegaan naar de screening voor een huisverbod in het geval van kindermishandeling.

Ook is er in 2013 een knelpuntenonderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod (De Vaan, Schreijenberg, Homburg en Schilder, 2013b). In de rapportage worden meerdere knelpunten benoemd. Twee van deze knelpunten richten zich specifiek op kindermishandeling en contra-indicaties, zoals eergerelateerd geweld

4. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 345, nr. 128.

en dreiging met suïcide. In het geval van kindermishandeling wordt aangegeven dat veelal geen sprake is van een actueel politie-incident. Hierdoor lukt het niet altijd om op basis van het huidige RiHG een huisverbod op te leggen. Primair ligt dit niet bij het RiHG, maar in het feit dat als de politie geen melding krijgt er geen huisverbodprocedure wordt opgestart; zij weten dan immers niet van het gevaar. Dit maakt de exercitie richting de eventuele opname van kindermishandeling in het RiHG een genuanceerde operatie, omdat het invullen van het instrument na een concreet incident gebeurt.

Wat betreft de contra-indicaties biedt de Wth, als bestuursrechtelijke wet conform de structuur van de onderliggende Algemene wet bestuursrecht (Awb) al ruimte voor het betrekken van contra-indicaties. Die moeten immers betrokken worden in stap twee, namelijk de vraag of een daartoe bevoegde burgemeester in een bepaald geval wel in redelijkheid zijn bevoegdheid kan aanwenden. Het is de vraag of politie daar voldoende van doordrongen is. Het Besluit tijdelijk huisverbod, en daarmee dus ook het RiHG, bevat geen contra-indicaties. Dit is ook logisch is omdat het Bth (lees: het RiHG) uitsluitend is bedoeld om te beoordelen of er sprake is van een ernstig en onmiddellijk gevaar en dus van een bevoegheid tot op kunnen leggen (stap 1). Toch is op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie in onderhavig onderzoek ook gekeken tot de noodzaak tot het herijken van contra-indicaties.

Er is de laatste jaren in onderzoeken niet alleen aandacht voor kindermishandeling; ook ouderenmishandeling staat op de kaart. Onlangs heeft Movisie in een factsheet de laatste kengetallen rondom dit fenomeen geopenbaard (Movisie, 2014). Deze kengetallen vertonen een stijgende lijn in ouderenmishandeling van 855 in 2010 naar 1.703 meldingen in 2013. Een verklaring voor de toename in het aantal meldingen ligt volgens Movisie mogelijk bij de Wet meldcode huiselijk geweld die in juli 2013 in werking is getreden, waardoor professionals mogelijk meer melden. Een tweede reden die wordt aangedragen, is het toegenomen aantal meldingen van burgers, mogelijk veroorzaakt door de landelijke publiekscampagne ouderenmishandeling via radio en tv. Overigens geeft Movisie aan dat het werkelijke aantal slachtoffers van ouderenmishandeling wordt geschat op 200.000 personen per jaar, op basis van een enquête uit 1996. Plaisier en De Klerk (2015) hebben getracht op basis van diverse bestaande, maar sterk variërende databronnen tot een nieuwe omvangschatting van ouderenmishandeling te komen. Het onderzoek leidt daarom niet tot een exact aantal slachtoffers van ouderenmishandeling in Nederland. Alle bronnen leveren lagere omvangschattingen dat de toentertijd geschatte 200.000 mishandelingen. De auteurs concluderen daarom ook dat er beperkt zicht is op het werkelijk aantal slachtoffers van ouderenmishandeling.

Ten slotte is er ook toenemende aandacht voor dierenmishandeling. Het gaat dan specifiek om het verband tussen het mishandelen van dieren en het plegen van huiselijk geweld, de zogenaamde *cruelty link* (zie bijvoorbeeld Hardeman, 2013). In diverse criminologische theorieën wordt gewezen op dit verband.[5]

1.2 Besluit minister en oorspronkelijke onderzoekopdracht

Zoals hiervoor al eerder aangegeven, heeft de minister van Veiligheid en Justitie bepaald dat 'er meer aandacht moet komen voor eventuele contra-indicaties, zoals eergerelateerd geweld en suïcide'. Eveneens is het de wens van de minister om mee te nemen 'of het RiHG beter moet worden toegesneden op (het herkennen van) situaties van kindermishandeling en ouderenmishandeling'.[6] Aan Bureau Beke is gevraagd invulling te geven aan deze wensen. De oorspronkelijke onderzoeksvraag luidt:

> *Kan het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld aangepast worden aan situaties van ouder- en kindermishandeling en contra-indicaties (zoals eergerelateerd geweld en dreiging van suïcide) en, zo ja, op welke wijze?*

Uit nader overleg met de opdrachtgevers is naar voren gekomen dat de kindermishandeling de hoofdmoot (*need to know*) vormt en ouderenmishandeling en contra-indicaties meer in de zijlijn van het onderzoek meegenomen moeten worden (*nice to know*). De oorspronkelijke hoofdvraag heeft tot de volgende deelvragen geleid:

- Zijn er speciale criteria voor het beoordelen van kindermishandeling, ouderenmishandeling en dierenmishandeling die in het RiHG opgenomen moeten worden? Zo ja: hoe moeten deze criteria luiden?
- Zijn er speciale criteria voor het meenemen van contra-indicaties zoals eergerelateerd geweld en dreiging van suïcide? Zo ja: hoe moeten deze criteria luiden?
- Zijn er mogelijk nog andere indicatoren die in aanmerking komen als contra-indicatie?
- In hoeverre leiden eventueel voorgestelde aanpassingen in het RiHG tot het onacceptabel verhogen van de administratieve lasten bij de politie?
- Zijn er op basis van eerder verrichte evaluaties verbeteringen aan te brengen in het RiHG die ook bijdragen aan het verminderen van de administratieve lasten bij de politie?

5. We gaan hier in hoofdstuk 3 dieper op in.
6. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 345, nr. 128.

2 Van onderzoek naar vooronderzoek

Al snel wijzen de eerste gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gehouden op de noodzaak om eventuele aanpassingen in het RiHG in een breder kader te beschouwen dan alleen in de richting van het instrument alleen. Dit heeft te maken met een aantal autonome ontwikkelingen die zich na invoering van de Wet tijdelijk huisverbod heeft afgespeeld. Volgens de respondenten kunnen deze ontwikkelingen niet los gezien worden van onderhavig onderzoek. Het gaat dan om de volgende negen ontwikkelingen:

-1- Nieuwe Europese normen in het Nederlandse recht
Een nieuwe Europese richtlijn, de 'minimumnormen voor slachtoffers' wordt omgezet in Nederlands recht.[7] Doel van de richtlijn is ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten straks in alle EU-lidstaten dezelfde passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan het strafproces kunnen deelnemen. Een aandachtspunt is dat het bij de Wet tijdelijk huisverbod om bestuursrecht gaat en dat nog nader moet worden bekeken hoe deze wet zich verhoudt tot de nieuwe Europese norm.

-2- Lopende beroepsprocedures met mogelijke juridische consequenties
Zoals ook in het strafrecht en civielrecht gebruikelijk is, kan mogelijk lering getrokken worden uit beroepsprocedures rondom huisverboden die hebben gelopen. De indruk bestaat dat deze jurisprudentie niet in alle gemeenten gebruikt wordt voor het opleggen van toekomstige huisverboden.

-3- Het Verdrag van Istanbul
Het inmiddels door Nederland geratificeerde Verdrag van Istanbul (van de Raad van Europa) heeft directe en bindende werking op de Wet tijdelijk huisverbod.[8] Het is een uitgebreid verdrag dat huiselijkgeweldaspecten breed, van preventie tot en met nazorg, belicht en waarin ook aandacht is voor een genderspecifieke aanpak. Het verdrag benoemt de rol van maatschappelijke organisaties bij zowel het voorkomen als het bestrijden van huiselijk geweld. Een aandachtspunt is dat de consequenties van het verdrag voor de Wet tijdelijk huisverbod nog onvoldoende zijn bestudeerd en uitgewerkt.[9]

---

7. Bron: www.huiselijkgeweld.nl. *Meer rechten voor slachtoffers.* Bericht van 27 februari 2015.
8. Het verdrag zal in maart 2016 in werking treden. Vooruitlopend op de inwerkingtreding is het in de tussentijd juridisch gezien wel zo dat al een beroep gedaan kan worden op de werking van het verdrag. Het gaat dan met name om artikelen die niet ter discussie hebben gestaan in de parlementaire behandeling, waaronder de artikelen die zien op de Wet tijdelijk huisverbod.
9. Ook los van dit nieuwe verdrag rust er op basis van internationaal en Europees mensenrecht al langdurig een positieve verplichting op de overheid om in te grijpen bij huiselijk geweld of kindermishandeling. Dit wordt ook nadrukkelijk aangegeven in de Memorie van Toelichting in de Wet tijdelijk huisverbod.

-4- De 'Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken'

De 'Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken' voorziet specifiek voor het huisverbod in bescherming als er sprake is naar verhuizing naar andere lidstaten binnen de EU. De implicaties van deze wet moeten nog nader worden bestudeerd op de inpasbaarheid met de Wet tijdelijk huisverbod, vooral als het gaat om verhuizing van slachtoffers binnen Nederland.

-5- Het karakter van de Wet tijdelijk huisverbod

Het ogenschijnlijke karakter van de Wet tijdelijk huisverbod is aanvankelijk, bij de totstandkoming ervan, preventief, maar gaandeweg is deze wet anders uitgelegd en gedefinieerd. De wet is bij de totstandkoming veel geassocieerd met preventie, maar toch is het huisverbod veelal ingezet in zaken die tegen het strafrecht aanleunen.

De Wet tijdelijk huisverbod is bedoeld voor situaties waarin sprake is van 'ernstig en onmiddellijk gevaar'. Het invullen van het RiHG vindt momenteel hoofdzakelijk plaats na een concreet feit van huiselijk geweld. Daarom is er ook bijna nooit sprake van een preventieve maatregel. Bovendien is het uitgaan van een preventief element in de wet niet wenselijk omdat de pleger dan het argument kan hanteren dat zich dus kennelijk geen acute geweldssituatie heeft voorgedaan.

Toch blijkt in de praktijk dat ook meldingen bij de politie binnenkomen waar geen concreet incident is voorgevallen, maar veelal sprake is van een bepaald dreigingsniveau. Dit laatste komt bijvoorbeeld veel bij kindermishandeling voor. Er kan dan beargumenteerd worden dat het wenselijk is om in deze situaties, waarin niet altijd sprake is van ernstig en onmiddellijk gevaar, in te grijpen. Deze argumentatie vindt steun in de Memorie van Toelichting, waarin staat dat het huisverbod ook moet worden ingezet om een strafbaar feit te voorkomen. Dit moet overigens wel op basis van feiten en omstandigheden uit het heden en het verdere verleden gebeuren, waarbij op zijn minst een ernstige dreiging aannemelijk gemaakt moet worden.

-6- Het toenemende belang van hulpverlenende instanties en werkwijzen

De laatste jaren heeft een aantal ontwikkelingen bijgedragen aan een nieuwe hulpverleningsimpuls bij het bestrijden van huiselijk geweld. Zo zijn het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) samengegaan in de instantie Veilig Thuis. Daarnaast heeft de wet Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling ertoe geleid dat geweld in huiselijke kring volgens een bepaalde werkwijze gemeld wordt. Ook wordt bijvoorbeeld in Rotterdam een weegteam bij de screening voor een huisverbod ingezet als er sprake is van kindermishandeling. Dit betreft de werkwijze geplande screening waarbij op basis van signalen en een verzoek

vanuit hulpverlening wordt bezien of een situatie zonder actuele politiemelding toch huisverbodwaardig zou kunnen zijn.[10]

-7- Het toenemend belang van gemeentelijke besluitvorming

De rol van gemeentelijke besluitvorming wordt steeds groter. De transitie van provinciale naar gemeentelijke jeugdzorg en de rol van de gemeenten in de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn hiervan voorbeelden. Daarmee liggen gemeenten ook steeds meer 'onder het vergrootglas', met name ook als er sprake is van heftige incidenten in de huiselijke sfeer. Dit maakt ook het belang van een serieuze afweging over een huisverbod door de burgemeester (of gemandateerd HOvJ) groot.

-8- Ontwikkelingen bij de politie: van regionaal naar landelijk

De overgang van regionale politie naar landelijke heeft ook gevolgen voor de inzet op huiselijk geweld. Politie-inzet is schaars en moet verdeeld worden over diverse aandachtsgebieden. Al bij de start van de wet, maar ook sinds de invoering van de landelijke politie, speelt de capaciteitsgedachte in het kader van het opleggen van een huisverbod mee. Wettelijk gezien ligt de verantwoordelijkheid voor het invullen van het RiHG bij de gemandateerd HOvJ, maar gezien de beperkte capaciteit van de politie wordt steeds meer gekeken naar de mogelijkheden om de hulpverlening bij het screenen in het kader van het opleggen van een huisverbod te betrekken.

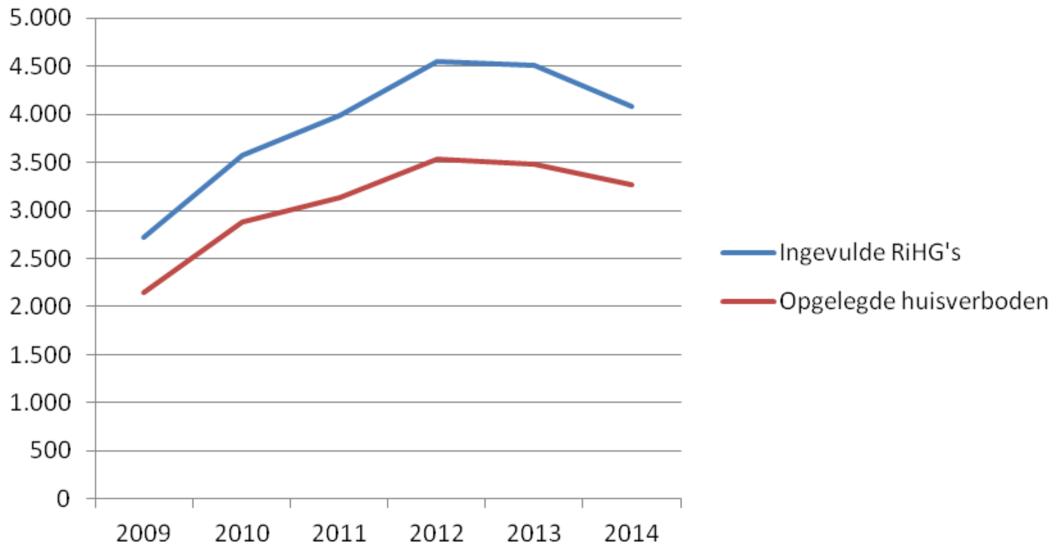
-9- De ontwikkeling in het aantal ingevulde RiHG's en opgelegde huisverboden

Na een aanvankelijke toename in zowel het aantal ingevulde RiHG's als het aantal opgelegde huisverboden, is er sinds 2012 sprake van een stagnatie en vervolgens een afname (zie figuur 2.1).[11]

10. Zie: www.ggdrotterdamrijnmond.nl/huiselijkgeweld/professionals/rotterdamse-aanpak/tijdelijk-huisverbod-bij-kindermishandeling.html.

11. In vergelijking met het jaar 2012 is het aantal opgelegde huisverboden in 2014 met 10,2 procent gedaald.

Figuur 2.1: aantal ingevulde RiHG's en opgelegde huisverboden per jaar



Bron: Landelijke politie, Huiselijk Geweld en de Politietaak

Vooralsnog is niet onderzocht waar deze ontwikkeling aan toe te wijzen is. Ook de vraag of het om een structurele ontwikkeling gaat, is nog niet aan de orde geweest. Wel wordt door geïnterviewden gesuggereerd dat het aantal ingevuld RiHG's en opgelegde huisverboden geen verband houdt met de ontwikkeling in het aantal huiselijkgeweldincidenten; dit blijft namelijk ongeveer gelijk. Enkele respondenten geven aan dat het relevant kan zijn om de ontwikkeling in de dalende aantallen mee te nemen in het besluit rondom de toekomstige positie van het screenen op huisverbodwaardigheid.

2.1 Consequenties voor het onderzoek: andere focus

Voornoemde negen ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat in nauw overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie is gekozen voor een alternatieve onderzoeksopzet waarin interviews en een expertmeeting centraal hebben gestaan.[12] Deze rapportage is het eindresultaat van deze onderzoekshandelingen en werkt op basis van de onderzoekshandelingen toe naar een tweefasenmodel. In de eerste fase worden de minimaal uit te voeren en noodzakelijke vervolgacties beschreven. Daarin gaat het in de kern om het uitwerken van de consequenties van internationale verdragen en jurisprudentie op de Wet tijdelijk huisverbod. Als dat gebeurd is, wordt in de tweede fase aangegeven welke procesmatige en inhoudelijke veranderingen rondom het opleggen van een huisverbod, en daarmee rondom het invullen van een RiHG, gesuggereerd zijn.

12. Zie bijlage 2 voor de geraadpleegde respondenten.

Het tweefasenmodel en de bijbehorende scenario's zijn in deze rapportage slechts basaal uitgewerkt. Hiervoor zijn twee redenen aan te dragen. Vanwege de veranderde onderzoeksopzet heeft het onderzoek ten eerste het karakter van een vooronderzoek gekregen. Dit betekent dat de consequenties van het tweefasenmodel en de procesmatige en inhoudelijke uitwerking daarvan nog nader vormgegeven moet worden. Daarvoor is het ten tweede van belang om na onderhavig vooronderzoek eerst de afwegingen van de beleidsbepalers bij het ministerie van Veiligheid en Justitie af te wachten voordat vervolgstappen richting het invullen van de twee fasen gezet worden.

3 Suggesties voor het tweefasenmodel

Het onderzoek levert de nodige suggesties op om het tweefasenmodel vorm te geven. Van belang is dat de twee fasen in chronologische volgorde verlopen. De reden hiervoor is dat nog nader onderzocht zal moeten worden wat de impact van de eerste fase (invloed van verdragen en jurisprudentie op de Wth) zal zijn. Voor de tweede fase kunnen vervolgens de in dit onderzoek opgetekende suggesties worden meegenomen. Deze suggesties hebben enerzijds betrekking op zowel de procesmatige kant van de Wth (bijvoorbeeld wie de huisverbodscreening uitvoert). Anderzijds gaat het om de inhoudelijke kant daarvan (bijvoorbeeld welke suggesties voor RiHG-aanpassingen doorgevoerd worden in zowel het instrument zelf als de wettelijke onderleggers daarvoor). Beide fasen worden in twee afzonderlijke paragrafen toegelicht.

3.1 Eerste fase: zicht op inhoud en reikwijdte van verdragen/jurisprudentie op de Wth

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat enkele verdragsrechtelijke en jurisprudentiegerelateerde zaken direct van invloed zijn op de Wth. We gaan hieronder dieper op deze punten in.

-1- De nieuwe Europese richtlijn 'minimumnormen voor slachtoffers' betekent onder andere concreet dat slachtoffers meer informatie kunnen krijgen over het opsporingsonderzoek, bijvoorbeeld als een verdachte niet vervolgd wordt en dat het slachtoffer op de hoogte wordt gebracht van de vrijlating van een verdachte of veroordeelde. Dit geldt voor het strafrecht, maar specifiek voor huiselijk geweld is vermeldenswaardig dat de politie voor elk slachtoffer een individuele beoordeling moet gaan maken om na te gaan of er specifieke beschermingsmaatregelen vereist zijn. Ook kent het inmiddels opgestelde wetsvoorstel een verplichting voor de officier van justitie en de politie om slachtoffers te verwijzen naar een organisatie voor slachtofferhulp.

-2- De directe en bindende werking van het Verdrag van Istanbul (van de Raad van Europa) is volgens enkele geïnterviewden nog niet voldoende uitgewerkt als het gaat om de consequenties voor de Wet tijdelijk huisverbod. Met name de criteria rondom het opleggen van een huisverbod aan ex-partners en het koppelen van het huisverbod aan een specifieke woning kunnen via dit verdrag een grondslag krijgen in de Wet tijdelijk huisverbod.[13]

Een huisverbod lijkt momenteel op grond van de Wet tijdelijk huisverbod strikt genomen niet mogelijk als sprake is van ex-partners die niet langer samen leven en ook niet anders dan incidenteel meer bij elkaar in de woning zijn. In veel gevallen van huiselijk geweld betreft het ex-partnergeweld. Hoewel in die zaken vaak sprake is van ernstig en onmiddellijk gevaar of een dreiging daarvan, lijkt de burgemeester in die gevallen niet bevoegd om een huisverbod op te leggen vanwege het criterium 'anders

13. Zie ook de eerdere opmerkingen rondom het Verdrag van Istanbul in hoofdstuk 2.

dan incidenteel verblijf' en de bepaling dat de uithuisgeplaatste een gevaar voor achterblijvers moet vormen in de woning. Dit wringt met het gegeven dat er op de overheid een positieve verplichting rust om in te grijpen bij huiselijk geweld of kindermishandeling of de dreiging daarvan. En die verplichting beperkt zich niet tot partijen die nog bij elkaar wonen of anders dan incidenteel bij elkaar zijn.
Wat betreft de koppeling van een huisverbod aan een specifieke woning is het volgens enkele geïnterviewden van belang aan te geven dat huiselijk geweld niet alleen plaatsvindt in een woning; huiselijk geweld gaat om relationeel geweld en kan overal plaatsvinden. Nog verder redenerend, is het criterium van 'een gevaar vormen in een specifieke woning voor anderen' een probleem als het slachtoffer ondanks het huisverbod te bang is in de woning te verblijven. Dan is die woning leeg, kan pleger dus geen gevaar voor slachtoffer vormen in die woning en vervalt de bevoegdheid van de burgemeester. Daarmee vervalt dan ook het contactverbod en dus alle wel noodzakelijke bescherming. Het maakt het bovendien lonend voor plegers om, al dan niet indirect, het slachtoffer zo bang te maken dat deze vertrekt.

-3- In het verlengde van voorgaand punt is het vermeldenswaardig dat momenteel in Rotterdam een beroepsprocedure loopt tegen een verlengingsbesluit van een huisverbod, waartegen de advocaat van de pleger[14] beroep heeft ingesteld. Kern van de zaak is dat er sprake is van een ex-partner die ten tijde van het opleggen van het huisverbod niet is ingeschreven op de huisverbodlocatie. Het opleggen van een verlenging van het huisverbod is daarmee mogelijk strijdig met de in de wet beschreven criteria 'met elkaar in de woning verblijven' en 'anders dan incidenteel met elkaar in de woning verblijven'. Indien het verlengingsbesluit stand houdt bij de rechter, is het niet uit te sluiten dat de wet op dit punt herzien danwel breed geïnterpreteerd moet worden.

-4- De 'Uitvoeringswet verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken' is specifiek op het huisverbod gericht als het gaat om het bieden van bescherming in geval van verhuizing naar andere lidstaten binnen de EU. De implicaties van deze wet moeten nog nader worden bestudeerd op de inpasbaarheid met de Wet tijdelijk huisverbod, vooral als het gaat om verhuizing van slachtoffers binnen Nederland. Niet uitgesloten is namelijk dat de nieuwe wet niet correspondeert met de Wth. Daarnaast moeten de implicaties van deze wet volgens enkele geïnterviewden ook rechtsbescherming bieden voor eventueel verhuizende slachtoffers in Nederland, los van de woning waaraan het huisverbod is gekoppeld.

14. In het volgende hoofdstuk zullen we betogen dat we in de toekomst bij voorkeur kiezen voor de term 'uithuisgeplaatste' en voor het slachtoffer de term 'achterblijvende'. Dit omdat ook uit de interviews blijkt dat het verschil tussen pleger en slachtoffer, vanwege tweezijdig geweld, regelmatig moeilijk te bepalen is.

3.2 Tweede fase: meenemen suggesties bij eventuele wijziging Wth

Naast suggesties voor de eerste fase heeft het onderzoek diverse suggesties opgeleverd die betrekking hebben op het niveau van aanpassingen binnen:

- de Wet tijdelijk huisverbod;
- processen rondom de huisverbodscreening;
- de inhoud van het RiHG.

-1- Gesuggereerde aanpassingen binnen de Wet tijdelijk huisverbod

Door de respondenten in het onderzoek is een aantal suggesties gedaan om aanpassingen in de Wet tijdelijk huisverbod door te voeren. Deze aanpassingen zijn voornamelijk gebaseerd op eigen ervaringen met de uitvoeringspraktijk van de wet en komen zowel van de zijde van de hulpverlening als van de politie. Het gaat dan om de volgende suggesties die nader onderzocht zouden moeten worden:

- Ondertoezichtstelling (OTS) als beschermingsmaatregel in de Wet tijdelijk huisverbod opnemen als grond voor het opleggen van een huisverbod. Daarmee ontstaat een koppeling naar casuïstiek van diverse vormen van kindermishandeling. De beschermingsmaatregel impliceert al dat sprake is van onveiligheid voor het kind/de kinderen. Het huisverbod zou vervolgens opgelegd kunnen worden voor de duur van de beschermingsmaatregel en kan daarin dienen als 'prikkel' om aan een (gedrags)verandering te werken als de OTS is opgelegd vanwege een van de beide ouders.
- Volgend op het voorgaande punt wordt door meerdere respondenten het verlengen van de tiendagentermijn genoemd. Een respondent noemt een standaardtermijn van veertien dagen. Bovendien wordt aangegeven dat het wenselijk is als de termijn voor een verlenging langer kan duren dan nu mogelijk is. Hoewel uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wet er mede voor bedoeld is slachtoffers de ruimte te geven om in veiligheid zelf maatregelen te nemen voor veiligheid op de langere termijn, zoals civielrechtelijke procedures voor toewijzing van de woning, scheiding en straat en contactverboden, wordt dit doel in de praktijk vrijwel nooit bereikt omdat die procedures in de regel meer tijd vergen dan de duur van een (verlengd) huisverbod. In dat kader is het interessant dat de Wet tijdelijk huisverbod gebaseerd is op de Oostenrijkse werkwijze. In dat land loopt een verlengd huisverbod in geval van een scheiding juist door tot het moment dat andere veiligheidsmaatregelen gelden.
- Wat betreft het contactverbod dat gekoppeld kan zijn aan een huisverbod is opgemerkt dat in de Wth mogelijk meer verduidelijking kan komen of indirect contact zoeken ook een strafbaar feit oplevert. Een voorbeeld hiervan is wanneer een uithuisgeplaatste via een bekende berichten naar het slachtoffer stuurt.
- Ook is opgemerkt dat het opleggen van een huisverbod, een bewegingsbeperkende maatregel, door de opzet van de huidige Wth en het Bth erg veel tijd kost. Dit terwijl

een HOvJ in het strafrechtelijk traject een pleger van huiselijk geweld in bepaalde gevallen in voorlopige hechtenis kan nemen, iets dat in zeer korte tijd kan plaatsvinden. Daarom is gesuggereerd om te kijken naar mogelijkheden om de huisverbodprocedure te vereenvoudigen. In het verlengde hiervan wordt ook in het Verdrag van Istanbul nadrukkelijk vermeld dat veiligheidsmaatregelen direct en zonder teveel administratieve en financiële belasting toegankelijk moet zijn voor slachtoffers.

-2- Gesuggereerde aanpassingen binnen de processen rondom de huisverbodscreening

Binnen het proces van de huisverbodscreening zijn door respondenten suggesties gedaan die formeel moeten worden doorgevoerd in de Wet tijdelijk huisverbod en een suggestie die informeel al in de bestaande wet is in te passen. Deze tweedeling in suggesties beschrijven we afzonderlijk.

Formeel te regelen processuggesties

- In plaats van alleen HOvJ's wordt gesuggereerd dat iedere leidinggevende van de politie, mits gekwalificeerd, de bevoegdheid moeten hebben om in voorkomende gevallen een huisverbod op te leggen. Dit betekent mogelijk een versnelling van de procedure.
- De huidige Wth bepaalt dat de uithuisgeplaatste verplicht is om onmiddellijk bij oplegging zijn contactgegevens te verstrekken of anders in elk geval binnen 24 uur. De wetgever heeft op het niet naleven van die plicht echter geen sanctie gesteld. De wetgever meende dat dat niet nodig was omdat plegers er zelf belang bij zouden hebben om bereikbaar te zijn voor gemeente en hulpverlening. In de uitvoering blijkt dat veel plegers dat anders zien en zich onbereikbaar houden. Dat levert problemen op bij de handhaving van een verlenging, en uiteraard komt op die manier geen hulp tot stand. Mogelijk zou de wet kunnen worden aangepast zodat bij niet naleven van deze plicht het huisverbod blijft doorlopen totdat de pleger zijn plicht wel nakomt. Aanvullende optie zou kunnen zijn dat een huisverbod ook doorloopt zolang de pleger geen hulp heeft aanvaard en die hulp een daadwerkelijke aanvang heeft gekregen.
- De wet biedt slachtoffers een zwakkere rechtspositie dan de pleger. Slachtoffers zijn derde belanghebbenden en hebben daardoor minder recht op financiële bijstand in geval van beroep tegen een besluit om het huisverbod niet op te leggen of niet te verlengen. Bovendien bepaalt de wet alleen voor de pleger dat er, indien hij het oneens is met het besluit, een piketadvocaat moet krijgen. Dit zou ook voor slachtoffers kunnen gelden. Bovendien zou er meer expliciete aandacht kunnen zijn voor de mogelijkheid dat slachtoffers een huisverbod of een verlenging daarvan kunnen vragen.
- Eerder is al aangegeven dat het aantal ingevulde RiHG's en opgelegde huisverboden afneemt. Onder andere vanuit deze invalshoek opperen respondenten om te kijken of de huidige praktijk van het huisverbodproces eventueel aangevuld kan worden met een formele rol voor de hulpverlening. Maar ook de kennis die de hulpverlening van

een gezin heeft, kan mogelijk bijdragen aan een meer accurate invulling van het RiHG. De respondenten verschillen van mening als het gaat om de in de Wet tijdelijk huisverbod te regelen formele rol die de hulpverlening eventueel kan spelen bij het toetsen op ernstig of onmiddellijk gevaar. Deze criteria vereisen een 'veiligheidsbril' en enig verstand van het juridische kader. Er wordt door respondenten aan getwijfeld of hulpverleners geschikt zijn om de items in het RiHG met een veiligheidsbril te beoordelen; experts denken dan ook eerder aan een informele rolinvulling van de hulpverlening (*zie hiervoor verder in dit hoofdstuk*). Een veel gehoorde mening is dat de hulpverlening bij het screenen andere afwegingen zal maken dan de politie. Dit is alleen geen feit dat daadwerkelijk is onderzocht. Een eerste aandachtspunt is van praktische aard: de nationale politie werkt in het huisverbodproces betrekkelijk uniform, terwijl het hulpverleningsproces lokaal en dus niet-uniform geregeld is. Wanneer in de Wet tijdelijk huisverbod een formele rol voor de hulpverlening wordt ingevuld, zal kritisch gekeken moeten worden in hoeverre die wet conflicteert met de huidige lokale werkwijze. Bij het besluit om de rol van de hulpverlening te formaliseren is het volgens enkele respondenten noodzakelijk om een wijziging van de Wet tijdelijk huisverbod in een breder kader te beschouwen. Dit betekent volgens hen dat er onderzocht moet worden in hoeverre onderstaande punten wettelijk geformaliseerd dienen te worden:

- Bekijk in hoeverre het mogelijk is om het mandaat dat nu uitsluitend bij de politie ligt (inclusief een verbod op ondermandaat) uit te breiden, bijvoorbeeld richting medewerkers van Veilig Thuis, de Raad van de Kinderbescherming of (jeugd)Reclassering). Eventueel kan in dat geval bepaald worden dat deze medewerkers alleen ingezet worden in situaties waar nog geen sprake is van strafbare feiten, maar wel sprake is van een ernstige bedreiging van de veiligheid (acuut gevaar en structurele onveiligheid).

- Er moet over worden nagedacht hoe de rol van de hulpverlening bij de screening voor een huisverbod juridisch geformaliseerd kan worden. Kan bijvoorbeeld in de wet worden vastgelegd dat de hulpverlening een verzoek tot het screenen kan indienen bij de burgemeester? En kan diezelfde instantie vervolgens de screening uitvoeren? Mogelijk schept het meer duidelijkheid als de hulpverlening formeel als belanghebbende en dus als verzoeker kan worden aangemerkt, hetgeen nu niet het geval is.

- Er bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van het screenen op veiligheidsaspecten door de hulpverlening. Er zal kritisch gekeken moeten worden of de hulpverlening in het algemeen, maar zeker ook op basis van lokale omstandigheden in staat is om dit te doen. Niet uitgesloten is dat er op dit gebied extra deskundigheidsbevordering nodig is. Het huisverbod is immers namelijk geen hulpverleningsinterventie, maar een veiligheidsmaatregel.

Informeel te regelen processuggestie: screeningsrol voor de hulpverlening

Een voor de respondenten belangrijke overweging voor het betrekken van de hulpverlening bij het afnemen van het RiHG is dat de politie wordt ontlast. Vooral wanneer de hulpverlening een gezin of pleger al langer in beeld heeft, kan die kennis gebruikt worden voor het afnemen van het RiHG. Belangrijk om in dit kader te vermelden is wel dat er altijd een bepaalde vorm van politie-interventie nodig is, vanwege de poortwachtersfunctie die deze instantie binnen de Wth vervult. Vanuit een politierespondent wordt echter opgemerkt dat de HOvJ dan wellicht ook op een later moment bij de situatie kan worden betrokken. Ook wordt gewezen op capaciteitswinst bij de politie als ze, naast een hulpverlener, in een meer ondersteunende rol kunnen optreden.

De weging van de signalen in het RiHG kan en mag momenteel uitsluitend door de HOvJ worden gedaan namens de burgemeester. Bovendien zal politie nodig zijn bij het binnentreden in de woning om een huisverbodscreening uit te kunnen voeren en voor het bewaken van de veiligheid.

De respondenten zien het eerste deel van het RiHG (*'eerste screening'*) als een politiedeel dat in ieder geval moet worden ingevuld door de politie. Met name in het tweede en derde deel (*'tweede screening'* en *'derde screening'*) zien de respondenten een rol voor hulpverleners. Door respondenten wordt gesuggereerd dat er meer voordelen aan de inzet van de hulpverlening bij het screenen op een huisverbod kunnen zitten. Zo is niet uit te sluiten, dat de inzet van een hulpverlener de-escalerend werkt, daar waar de komst van de politie misschien tot verhitte situaties leidt.

Ook wordt door respondenten gewezen op nadelen die aan het betrekken van hulpverleners bij het afnemen van het RiHG kleven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de 'hulpverlenende bril' waarmee hulpverleners kijken, expliciet om de vraag in hoeverre hulpverleners in staat zijn om de veiligheidssituatie te screenen. Politiefunctionarissen kijken vooral vanuit strafrechtelijk oogpunt naar een veiligheidssituatie, vooral ook vanwege het eerste deel van de screening in het RiHG. Enkele respondenten sluiten niet uit dat een hulpverlener in dergelijke situaties andere, geen betere of slechtere, afwegingen kan maken dan de politie. Het is wel belangrijk om voor ogen te houden dat het tijdelijk huisverbod een veiligheidsmaatregel en geen hulpverleningsmaatregel is.

-3- Gesuggereerde aanpassingen voor de inhoud van het RiHG

Aanvankelijk bestond het onderzoek uit het bepalen van mogelijke wijzigingen binnen het RiHG. Diverse respondenten hebben hier suggesties voor aangeleverd. Voordat de suggesties schematisch worden weergegeven, volgen eerst de overwegingen van de respondenten in dit onderzoek.

De respondenten suggereren het RiHG, en dus de Bth, op een aantal punten aan te passen, maar niet te rigoureus. Door enkele wijzigingen door te voeren, kunnen nuances worden aangebracht waardoor bepaalde thema's meer aandacht krijgen. Respondenten verschillen in hun tevredenheid over de werking van het RiHG. Ze mer-

ken bijvoorbeeld op dat het RiHG al betrekkelijk lang geleden is opgesteld en dat het wellicht aan vernieuwing toe is. Zo is het RiHG volgens respondenten bijvoorbeeld vooral gericht op partnermishandeling. Tegenwoordig wordt huiselijk geweld vanuit een breder perspectief belicht en is er meer kennis over en aandacht voor andere vormen van huiselijk geweld. In eerste instantie worden wijzigingen op het gebied van kindermishandeling het belangrijkst geacht, maar andere vormen verdienen ook enkele accentwisselingen in het instrument.

Enkele respondenten stellen voor om informatie toe te voegen vanuit inmiddels nieuw ontwikkelde instrumenten, zoals het Triage-instrument Veilig Thuis (Vogtländer en Van Arum, 2014) en de Veiligheidsindicator Geweld binnen Gezinnen (Kuppens, Bremmers en Ferwerda, 2014). In deze instrumenten zijn de nieuwste inzichten rondom het triageren van huiselijk geweld verwerkt. Een andere geïnterviewde vindt het toevoegen van enkele items uit de bovengenoemde instrumenten geen goed idee omdat er dan in sommige gevallen dubbel werk moet worden gedaan. Het komt namelijk regelmatig voor dat er meerdere instrumenten worden ingevuld in een situatie waarin (dreiging met) huiselijk geweld een rol speelt. Bovendien is het RiHG erop gericht om het bij wet en bij AMvB bepaalde gevaarscriterium te beoordelen, iets dat niet het (primaire) doel is van andere instrumenten.

Een belangrijk onderdeel van het RiHG is de weging van bepaalde items. Zo worden bepaalde antecedenten zwaarder aangerekend dan andere en is een zwaarteklassificatie aan de vorm van bedreiging gekoppeld. Door de weging in het RiHG aan te passen, is het mogelijk om bepaalde thema's of onderdelen van het RiHG meer gewicht te geven. Door verschillende respondenten is gesuggereerd om kindermishandeling en de slachtoffervrees voor toekomstig geweld zwaarder te wegen. Toch zijn de meningen verdeeld hierover, omdat kindermishandeling dan bijvoorbeeld zwaarder aangerekend zou worden dan ouderenmishandeling. Ook wat betreft de toekomstige vrees voor geweld bij het slachtoffer bestaat uiteindelijk geen voorkeur voor extra weging, omdat de (oprechtheid van de) vrees van het slachtoffer bij voorkeur een inschatting moet zijn van de dienstdoende HOvJ, al dan niet in afstemming met de hulpverlening.
In het eerste hoofdstuk is al gesproken over het onderscheid tussen acute en niet-acute zaken. In het eerste geval is een actuele politiemelding van een concreet incident vaak de aanleiding voor het bezoek van de politie ter plekke. Een algemene suggestie van respondenten is om geen expliciet onderscheid te maken in het RiHG tussen acute en niet-acute zaken, in de zin van een tastbaar incident gemeld bij politie of signalen vanuit hulpverlening.[15] Volgens respondenten moet er niet gesproken worden over acute of niet-acute situaties; het gaat erom of er sprake is van een onmiddellijk en ernstig gevaar waardoor het opleggen van een huisverbod gerecht-

15. De laatste soort kan overigens ook acuut zijn.

vaardigd wordt. Dit onmiddellijke en ernstige gevaar staat los van de omstandigheid dat er bij politie een melding is gedaan of niet.

Wat betreft ouderenmishandeling zijn sommige respondenten voor en andere respondenten tegen aanpassingen in het RiHG. Twee van de respondenten die vinden dat ouderenmishandeling wel in het RiHG moet terugkomen, suggereren dat de eventuele scheve zorgafhankelijkheidssituatie benadrukt moet worden. Wanneer deze term aan andere respondenten wordt voorgelegd, twijfelen zij vooral over de betekenis achter de term 'scheve', want een scheve machtsverhouding is in de regel aan de orde bij elke vorm van huiselijk geweld. Als alternatief wordt gesuggereerd om de relatie tussen het slachtoffer en de pleger op te nemen in het RiHG, zodat de invuller impliciet kan aangeven dat het om ouderenmishandeling gaat. Door deze relatie aan te geven, betekent dit vervolgens ook dat andere rollen in het huiselijk geweld (bijvoorbeeld ouder-kind of partners onderling) geduid kunnen worden.

Respondenten zijn het erover eens dat dierenmishandeling op zichzelf niet tot een huisverbod moet leiden. Het huisverbod zou hooguit moeten kunnen worden opgelegd wanneer dierenmishandeling wordt gebruikt als een vorm van chantage c.q. psychische mishandeling van het slachtoffer. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat huisdieren mishandeld kunnen worden als dreigement of psychische mishandeling richting de partner, het kind of de oudere (Ascione, Weber, Thompson, Heath, Maruyama & Hayashi, 2007; Faver & Strand, 2003).

Intermezzo – Cruelty link

De cruelty link duidt op de relatie tussen dierenmishandeling en intermenselijk geweld. Daarbij is een tweedeling te maken in onderzoek naar dierenmishandeling als onderdeel van huiselijk geweld en dierenmishandeling als voorspeller van later gewelddadig gedrag. Bij de *cruelty link* wordt aangenomen dat dierenverwaarlozing en/of -mishandeling onderdeel is van, of bijdraagt aan het plegen van geweld. Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers van huiselijk geweld vaker een melding doen van geweld tegen hun huisdieren (o.a. Volant, Johnson, Gullone & Coleman, 2008; Ascione, Weber, Thompson, Heath, Maruyama & Hayashi, 2007). Ook Nederlandse studies die naar de *cruelty link* zijn uitgevoerd, leert dat plegers van huiselijk geweld vaker gewelddadig zijn tegen hun huisdier (Enders-Slegers & Janssen, 2009; Garnier & Enders-Slegers, 2012; Hardeman, 2013).

Verder is de eventuele opname van contra-indicaties aan de respondenten voorgelegd. In hoofdstuk 1 is al aan de orde gekomen, is het RiHG bedoeld voor het beoordelen van het onmiddellijke en ernstige gevaar en dus gericht op de bevoegdheid van de burgemeester om op te kunnen leggen. De contra-indicaties worden pas later in de

beslissing meegenomen, namelijk wanneer na de vaststelling van de bevoegdheid gekeken wordt naar de proportionaliteit en subsidiariteit van het besluit. Kortom: of de bestaande bevoegdheid in redelijkheid kan worden aangewend.
Daarnaast geven respondenten aan dat het ook vanwege een andere reden niet wenselijk is om contra-indicaties in het RiHG mee te nemen. Contra-indicaties zijn ten eerste heel specialistisch en kunnen in iedere situatie een andere betekenis hebben. Door het RiHG uit te breiden met contra-indicaties wordt een schijnzekerheid van volledigheid in contra-indicaties gecreëerd die niet gegarandeerd kan worden. Met andere woorden: voorkomen moet worden dat beoordelaars zich blind staren op vooraf bepaalde contra-indicaties en niet vanuit de casus zelf hier naar kijken.
Dit betekent dat contra-indicaties geen onderdeel van het invullen van het RiHG zelf moeten zijn, althans niet in het deel van het RiHG dat betrekking heeft op de beoordeling van het gevaar. Als de structuur van het RiHG zou worden aangepast en er meer duidelijk wordt gemaakt dat de besluitvorming twee verschillende stappen kent, zou wel aandacht gevraagd kunnen worden voor dit soort aspecten. Belangrijk is wel dat dit met de nodige voorzichtigheid gepaard gaat, omdat iedere situatie altijd maatwerk vereist.[16]

Naast de bovengenoemde punten kan worden overwogen om het gebruik van Justitiële Documentatie (JD) formeel in het RiHG op te nemen. Een respondent is namelijk van mening dat naast BVH en HKS ook standaard naar de JD zou moeten worden gekeken. Reden hiervoor is dat op grond van de wet is geregeld dat politieregistraties niet verder dan vijf jaar terug verstrekt mogen worden. JD mag wel over een langere periode verstrekt worden. Er wordt dan ook voor gepleit om JD in het RiHG op te nemen. Een andere respondent is het hier niet mee eens omdat het lastig is om informatie van een groot aantal jaren terug te duiden in de context van de huidige situatie. Ook zit hier een moreel aspect aan, verwoord in de vraag in hoeverre je plegers moet blijven nadragen dat ze lang geleden een feit hebben gepleegd.

Een veel gehoord punt is dat het RiHG korter zou kunnen. Wat uit de interviews met rechters en een burgemeester blijkt, is dat voor hen de motivatie om een huisverbod op te leggen voorop staat, minder of alle signalen zijn nagelopen en eventueel aangekruist. Volgens rechters is juist de uitgebreidheid van de motivatie een aandachtspunt. Als hierin verbeteringsslagen worden gemaakt, zou in een analyse van RiHG's gekeken kunnen worden welke signalen weinig tot niet worden aangekruist en/of niet doorslaggevend zijn in de beslissing tot het opleggen van een huisverbod.

16. Het Bth vereist dat de in het RiHG vermelde signalen allemaal limitatief worden getoetst. Wijziging in de signalen vereist dan ook een wijziging van het Bth. Dit neemt niet weg dat er wel mogelijkheden liggen om het RiHG tekstueel en zonder gevolgen voor het Bth aan te passen op contra-indicaties in de tweede stap.

Ten slotte zijn door de respondenten nog enkele algemene suggesties rondom de inhoud en de stroomlijning van het RiHG gedaan. Zo wordt in het huidige instrument uitgegaan van één incident terwijl dit niet iets is dat in de wet wordt geëist. De Wth bepaalt dat er sprake moet zijn van een (vermoeden van) (dreiging van) ernstig en onmiddellijk gevaar op basis van feiten en omstandigheden uit het heden, maar zeker ook het verdere verleden. Belangrijk is wel, dat de koppeling van het RiHG aan het actuele incident niet leidt tot het ondersneeuwen van informatie over feiten en omstandigheden uit het verleden. In de praktijk blijkt het soms lastig te zijn om een exacte datum van het incident te noteren omdat het om een periode van huiselijkgeweldincidenten kan gaan. Ook mist een aantal respondenten een mogelijkheid om de relatie tussen de pleger en het slachtoffer te beschrijven. Door dit op te nemen wordt direct duidelijk welke vorm van huiselijk geweld speelt.

Tekstsuggesties voor aanpassingen in het RiHG

Verschillende respondenten hebben daarnaast concrete tekstsuggesties gedaan voor aanpassingen in het RiHG. Eveneens zijn in onderzoek van Timmermans, Kroes en Homburg (2010) enkele suggesties voor aanpassing gedaan. Beide bronnen staan in tabel 3.1 vermeld. Alleen de signalen waar in minimaal een bron een suggestie is gedaan staan genoemd.

Tabel 3.1: Overzicht van suggesties voor aanpassingen in het RiHG

Thema's en signalen	**Suggesties door Timmermans et al. (2010)**	**Suggesties van respondenten**
Algemeen	- De rekenregels in het handmatige en digitale RiHG moeten gelijk worden getrokken. - Op het formulier is vergroting van de bijschrijfruimte gewenst	- Termen aanpassen: 'uithuisgeplaatste' en 'achterblijvende' in plaats van 'pleger' en 'slachtoffer' gebruiken. - 'Datum van incident' aanpassen in 'datum of periode van incident'. Hierdoor wordt een periode van huiselijk geweld, met meerdere incidenten, mogelijk. - Ruimte voor relatie slachtoffer – pleger toevoegen. - Vraag bij de eindbeslissing toevoegen: *'Is het huisverbod de meeste geschikte maatregel?' (het scheiden van de twee stappen in het bestuursrechtelijke besluit)*

Tabel 3.1 (vervolg): Overzicht van suggesties voor aanpassingen in het RiHG

Thema's en signalen	**Suggesties door Timmermans et al. (2010)**	**Suggesties van respondenten**
Eerste screening: de mogelijke pleger van huiselijk geweld		
1. Antecedenten & incidenten	*'Registraties (HKS) en mutaties overig'* vervangen door *'overige registraties (HKS) en mutaties gerelateerd aan geweld'.* Zo wordt meer recht gedaan aan de relatie tussen antecedenten en het risico op huiselijk geweld.	Geen suggesties
2. Mate van aanspreekbaarheid	Om uniformiteit en eenduidigheid te creëren, is het wenselijk om de titel *'mate van aanspreekbaarheid'* te vervangen door *'mate van aanspreekbaarheid ten tijde van het incident'*	Geen suggesties
Tweede screening: het verloop van een (gewelds)incident Timmermans et al. (2010): titel vervangen door *'het verloop van **het** geweldsincident'* omdat nu onduidelijkheid kan bestaan over het incident waarop de signalen betrekking hebben. Respondenten: *'Het verloop van een geweldsincident'* vervangen door *'Het verloop van het geweldsincident en/of de vermoedens van geweldsincidenten'.* De wet vereist namelijk geen concreet actueel (politie) incident.		
12. Aanwezigheid kinderen	Geen suggesties	- Titel veranderen in *'Kinderen'.* - Eerste vraag veranderen in *'Zijn er kinderen aanwezig in het gezin?'* - De aanwezigheid van kinderen zwaarder wegen.
14. Rechtvaardiging achteraf	Dit heeft geen invloed op de uitkomst en kan daarom vervallen.	Geen suggesties
Derde screening: de (gezins)achtergronden		
17. Spanning door familie- en relatieproblemen	De vragen over de spanningen in het gezin zouden iets meer in algemene termen kunnen worden gesteld door het aantal antwoordcategorieën te beperken.	Geen suggesties

Daarnaast is door een respondent voorgesteld om de structuur van het RiHG aan te passen zodat de twee bestuursrechtelijke stappen (bevoegdheid en de vraag of die bevoegdheid in redelijkheid kan worden aangewend) duidelijker worden weergegeven. In het huidige RiHG is dat nu niet het geval. Deze aanpassing van het RiHG zou geen wijziging van de AMvB met zich meebrengen.

Aanpassing van alleen de handleiding in plaats van het RiHG?

Over het algemeen zijn respondenten tevreden over de werking van het RiHG, dus de vraag is in hoeverre de aanpassingen ook alleen in de handleiding kunnen worden geregeld. Ouderenmishandeling wordt door de respondenten minder als een apart fenomeen beschouwd; de respondenten geven aan dat de inhoud van het RiHG grotendeels ook toepasbaar is voor ouderenmishandeling. Daarom volstaat extra aandacht in de handleiding voor ouderenmishandeling, bijvoorbeeld door een eventuele scheve afhankelijkheidsrelatie die bij ouderenmishandeling speelt te benadrukken.

Voor kinderenmishandeling zien de respondenten graag aparte items opgenomen in het RiHG; opname van extra voorbeelden in de handleiding wordt in het algemeen niet als afdoende beschouwd. Wel is de handleiding wat betreft kindermishandeling gebaat bij opname van een voorbeeldcasus of relevante zaken waarop gelet moet worden bij vermoedens van kindermishandeling.

Het opnemen van contra-indicaties biedt volgens de respondenten geen zekerheid dat deze voor alle gevallen van huiselijk geweld dekkend zullen zijn. De meeste respondenten zijn er dan ook niet voor om contra-indicaties gedetailleerd in de handleiding uit te schrijven, omdat dan de suggestie van uitputtendheid wordt gesuggereerd. Wel is van belang dat duidelijk wordt dat de beoordeling van contra-indicaties pas aan de orde is nadat het RiHG al heeft uitgewezen dat er sprake is van (een vermoeden van) ernstig en onmiddellijk gevaar en dus een bevoegdheid om een huisverbod op te kunnen leggen.

De meningen over de noodzaak tot opname van dierenmishandeling in de handleiding zijn verdeeld. In het RiHG is geweld tegen huisdieren al opgenomen onder psychisch geweld. Het kan volgens respondenten nuttig zijn om in de handleiding meer kennis te bieden over het verband tussen dierenmishandeling en huiselijk geweld en om handvatten te geven om dierenmishandeling te kunnen herkennen.

Overigens moet wel een kanttekening bij een handleiding geplaatst worden. De ervaring van veel geïnterviewden is dat de handleiding van het RiHG niet veel gelezen zal worden. Dit is overigens inherent aan handleidingen in het algemeen. Enkele respondenten verwijzen mede daarom naar het belang van een recente publicatie van De Vaan en Smit (2015). Daarin is zowel voor burgemeesters, gemeenteambtenaren als overige professionals een geactualiseerde procesbeschrijving opgetekend.

4 Epiloog

Aan het eind van deze rapportage willen we reflecteren op de onderzoeksbevindingen en een doorkijk geven richting de consequenties daarvan. Uit het onderzoek, bestaande uit interviews en een expertmeeting, komt een aantal belangrijke ontwikkelingen naar voren die bredere consequenties hebben dan alleen het aanpassen van het RiHG. Het oorspronkelijke onderzoek heeft daardoor een andere wending gekregen dan alleen het toewerken naar suggesties voor wijzigingen in het RiHG.

Daarmee heeft het onderzoek ook een ander karakter gekregen. Het onderzoek is te beschouwen als een vooronderzoek omdat de consequenties van alle suggesties nog niet volledig overzienbaar zijn.

Voordat we toekomen aan de consequenties, willen we nog een aantal opmerkingen plaatsen. Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat de impact die verdragen en jurisprudentie hebben op de Wet tijdelijk huisverbod dermate belangrijk kan zijn, dat nader onderzoek te beschouwen is als basisvoorwaarde voor verdere te nemen acties. Buiten iedere discussie moet staan dat fase 1, het bepalen van de inhoud en de reikwijdte van verdragen/jurisprudentie op de Wet tijdelijk huisverbod, zal moeten worden uitgevoerd. Pas daarna zal gekeken moeten worden naar de wens en noodzaak om de suggesties in fase 2 uit te voeren. De consequenties van het uitvoeren van fase 2 worden verderop in dit hoofdstuk geschetst.
Ten tweede blijkt gaandeweg het onderzoek dat de vraag naar aanpassingen in de Wet tijdelijk huisverbod en het RiHG leidt tot een discussie over het karakter van een tijdelijk huisverbod. Aan het opleggen van een huisverbod is namelijk een hulpverleningstraject gekoppeld, vanwege de inspanningsverplichting om hulp te bieden als de burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheid. Toch moet voorop blijven staan dat een huisverbod een veiligheidsmaatregel is, geen hulpverleningsmaatregel. Dit is ook belangrijk als mogelijk gekeken wordt naar de toekomstige rol van de hulpverlening.
Ten derde blijkt dat de wens om het RiHG in te korten ook vanuit het capaciteitsvraagstuk van de politie wordt belicht. Men zal zich er echter terdege bewust van moeten zijn dat alleen het inkorten van het RiHG niet leidt tot een substantiële capaciteitswinst. Hiervoor is meer nodig, bijvoorbeeld het herijken van screeningsprocessen. In dat kader kan het interessant zijn om nader te bepalen of een gedeelde huisverbodscreening tussen politie en hulpverlening een reële mogelijkheid is.

4.1 Consequenties van extra wettelijke aanpassingen vanuit de praktijk

De mogelijke herijking van de Wet tijdelijk huisverbod in fase 1 lijkt het uitgelezen moment om tevens te kijken in hoeverre het mogelijk is om een aantal vernieuwingen in de wet door te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ondertoezichtstelling (OTS), het verlengen van de huisverbodtermijn en de formele bijdrage van de HOvJ. Deze vernieuwingen zijn gebaseerd op de uitvoeringspraktijk van de wet en houden mogelijk rekening met nieuwe ontwikkelingen en wensen die bij betrokken instanties leven. Essentieel is nog wel dat nauwkeurig onderzocht wordt of en op welke wijze deze vernieuwingen in de Wet tijdelijk huisverbod opgenomen moeten worden.

4.2 Consequenties van een (in)formele rol voor de hulpverlening bij het screenen

In diverse steden, zoals Rotterdam en Den Haag, maar ook in politie-eenheid Noord-Nederland, wordt al een (gedeeltelijke) pre-screening door de hulpverlening uitgevoerd. Om te bepalen of deze suggestie een reële optie is, is het van belang om in een vergelijkende studie te kijken naar de werkprocessen tussen hulpverlening en politie. Dit om te beoordelen welke processen als blauwdruk voor de rest van Nederland kunnen dienen. Ook zou gekeken moeten worden naar de beoogde effecten van de rol die de hulpverlening bij de screening vervult (bijvoorbeeld capaciteitwinst, kwaliteit van de beoordeling en de-escalerende werking). Dit laatste geldt ook als de rol van de hulpverlening geformaliseerd wordt in de Wet tijdelijk huisverbod. Ter nuancering willen we direct een kanttekening plaatsen. De focus op *best practices* rondom samenwerking tussen hulpverlening en politie bij de huisverbodscreening vereist ook een kritische blik op de regionale staat van die hulpverlening. Als de rol van de hulpverlening in de screening belangrijker wordt, zal de beschikbaarheid en de kwaliteit van die hulpverlening aan minimale randvoorwaarden moeten voldoen. Het is namelijk niet uitgesloten dat de best practices lastig uitvoerbaar zijn in bepaalde regio's vanwege bijvoorbeeld onderbezetting of andere aandachtspunten.

In de Wet tijdelijk huisverbod is geregeld dat de politie, specifiek de gemandateerde HOvJ, het RiHG afneemt. Als de hulpverlening deels de screening gaat uitvoeren, dan is een aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod noodzakelijk. Een andere consequentie is dat het werkproces opnieuw ingericht moet worden omdat de hulpverlening een grotere rol gaat spelen bij de afname van het RiHG. Dit laatste betekent een intensief traject omdat dit op landelijke schaal zal moeten worden doorgevoerd.

In deze suggestie is een grote rol weggelegd voor de hulpverlening in de screening. Het vergt een rigoureuze herziening van de Wet tijdelijk huisverbod. Er zal dan in nader onderzoek bepaald moeten worden op welk moment en op welke wijze de hulpverlening kan ondersteunen bij het screenen ten behoeve van het invullen van het RiHG. Hierbij is het de vraag of er rekening gehouden moet worden met de werkwijze per regio.

Een aandachtspunt daarbij is dat een instantie zoals Veilig Thuis een mogelijk nog te korte historie kent om de werkwijze rondom het huisverbodproces al definitief vast te leggen. Daarentegen is het wel relevant om de initiatieven die lokaal al doorgevoerd zijn als het gaat om samenwerking in de huisverbodscreening tussen de hulpverlening en de politie mee te nemen.

Voor deze suggestie is het in eerste instantie minder relevant om al direct het RiHG aan te passen. Veeleer is het primair van belang om te kijken hoe de processen van de huisverbodscreening eventueel kunnen worden aangevuld met de ervaring vanuit de hulpverlening. Secundair, dus mede op basis van de primaire exercitie, kan het RiHG worden aangepast.

4.3 Consequenties van het aanpassen van het RiHG

Wanneer het RiHG inhoudelijk wordt aangepast aan de in deze rapportage beschreven (tekst)suggesties (zie tabel 3.1), moet eerst de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden aangepast. De signalen uit het RiHG staan nu integraal en limitatief in de betreffende AMvB opgenomen.[17]

Het moment van aanpassing van het RiHG lijkt daarnaast bij uitstek ideaal om ook te kijken naar het inperken van het aantal items binnen het RiHG. Daarvoor is het noodzakelijk dat met vertegenwoordigers vanuit de politiepraktijk (HOvJ's) wordt gekeken naar de noodzaak van het nalopen en motiveren van alle signalen.

In combinatie met het aanpassen van de handleiding zou ook de structuur van het RiHG kunnen worden aangepast door de twee bestuursrechtelijke stappen (bevoegdheid hebben en in redelijkheid die bevoegdheid kunnen aanwenden) duidelijker op te nemen. Dat zou ondersteunend kunnen zijn voor de uitvoering en vereist geen wijziging van de AMvB.

4.4 Consequenties van het aanpassen van de handleiding van het RiHG

Het eventueel aanpassen van de handleiding van het RiHG heeft geen directe juridische consequenties. Daarnaast heeft het aanpassen van de handleiding heeft ook betrekkelijk weinig consequenties voor het werkproces.

Het is alleen de vraag of er noodzaak bestaat om de handleiding van het RiHG aan te passen. Er is immers een nieuwe procesbeschrijving (De Vaan en Smit, 2015). Daarnaast zal de handleiding wellicht niet altijd, of zelfs (na verloop van tijd) in veel gevallen niet, wordt geraadpleegd. Dit is niet uniek voor het gebruik van de handleiding van het RiHG, maar voor het gebruik van handleidingen in het algemeen.

---

17. Het zogenaamde 'Besluit tijdelijk huisverbod', geldend op 04-11-2012

Mocht toch de wens bestaan om de handleiding van het RiHG aan te passen richting ouderen- en kindermishandeling, dierenmishandeling en contra-indicaties, dan ligt er bij uitstek een kans om het herschrijven van de handleiding niet alleen met de politie te doen, maar ook in nauw overleg met de hulpverlening. Er zal in dat geval wel gecommuniceerd moeten worden dat de handleiding van het RiHG is aangepast. Dit heeft met name consequenties voor HOvJ's die al gewend zijn ermee te werken, niet zozeer voor nieuw op te leiden HOvJ's. Het is vooral van belang dat de aanpassingen onder de aandacht komen zodat ze ook daadwerkelijk kunnen worden geborgd en meegenomen in het werkproces rondom het opleggen van het huisverbod.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Ascione, F.R., Weber, C.V., Thompson, T.M., Heath, J., Maruyama, M. & Hayashi, K. (2007). Battered Pets and Domestic Violence Animal Abuse Reported by Women Experiencing Intimate Violence and by Nonabused Women. In: *Violence against Women*, *13(4),* pp. 354-373.

Enders-Slegers, M.J. & Jansen, M. (2009). *Cirkel van geweld: verbanden tussen dierenmishandeling en huiselijk geweld*. Amsterdam: Stichting DierZijn.

Garnier, W & Enders-Slegers, M.J. (2012). *Huiselijk geweld en dierenmishandeling in Nederland. Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen huiselijk geweld en dierenmishandeling onder vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld*. Zwolle: Kadera aanpak huiselijk geweld 2012.

Hardeman, M. (2013). De cruelty link op papier en in de praktijk. Een onderzoek naar de relatie tussen dierenmishandeling en huiselijk geweld. *PROCES*, *(92)4,* pp. 266-277.

Kuppens, J. en Beke, B. (2008). *Huisverbod: sleutel tot minder geweld? Aanzet tot een risicotaxatie-instrument huiselijk geweld.* Arnhem: Bureau Beke.

Movisie (2014). *Factsheet Ouderenmishandeling in 2013*. Utrecht: Movisie.

Plaisier, I. en Klerk, M. de (2015). *Ouderenmishandeling in Nederland. Inzicht in kennis over omvang en achtergrond van ouderen die slachtoffer zijn van ouderenmishandeling.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Römkens, R. en Poppel, J. van (2007). *Bruikbaarheid van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld. Een eerste verkenning*. Tilburg: IVA/Universiteit van Tilburg.

Staatblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2008, 422.

Timmermans, M. Kroes, W. & Homburg, G. (2010). *Partiële kwaliteitsbepaling RIHG*. Amsterdam: Regioplan.

Vaan, K. de, Timmermans, M. en Homburg, G. (2013a*). Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.

Vaan, K., de, Schreijenberg, A., Homburg, G. en Schilder, J. (2013b). *Knelpunten in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod.* Amsterdam: Regioplan.

Vaan, K. de en Smit, W. (2015). De Wet tijdelijk huisverbod. Een handreiking voor gemeenten en professionals. Amsterdam: Regioplan.

Volant, A.M., Johnson, J.A., Gullone, E. & Coleman, G.J. (2008). The relation between domestic violence and animal abuse. An Australian study. In: *Journal of Interpersonal Violence*, *23(9),* pp. 1277-1295.

Websites

www.ggdrotterdamrijnmond.nl/huiselijkgeweld/professionals/rotterdamse-aanpak/tijdelijk-huisverbod-bij-kindermishandeling.html

www.huiselijkgeweld.nl

Lijst met afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bth	Besluit tijdelijk huisverbod
BVH	Basisvoorziening Handhaving
EU	Europese Unie
HKS	Herkenningsdienstsysteem
HOvJ	Hulpofficier van justitie
JD	Justitiële Documentatie
OTS	Ondertoezichtstelling
RiHG	Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld
SHG	Steunpunt Huiselijk Geweld
Wth	Wet tijdelijk huisverbod

Bijlage 1: wijzigingen in RiHG-versies

RiHG-versie	Aanpassingen
1.0 (2007)	Geen, dit is de basisversie zoals vermeld in de rapportage 'Huisverbod: sleutel tot minder geweld?' (Kuppens en Beke, 2008).
2.0 (2008)	Items wijzen dezelfde kant uit, niet meer tegengesteld Signalen die in zwaarte toenemen, zijn visueel verduidelijkt Symbolen hebben ieder een andere vorm gekregen, kleuren zijn aangepast Het instrument is faxvriendelijk geworden 'Pleger' is 'mogelijke pleger' geworden Antecedenten geweld en/of zeden zijn uitgesplitst. Bij beide ant: direct huisverbod 'Negatieve houding' is 'Mate van aanspreekbaarheid' geworden Alcohol- en drugsitems zijn samengenomen Aan het laagste risico zijn extra voorwaarden gekoppeld De items van 'Seksueel geweld' zijn aangepast De items van het signaal 'Zwaarte van de intimidatie' zijn uitgeschreven Het signaal 'Geweldsontwikkeling' is aangepast Een item toegevoegd aan 'Gevaarsniveau wapengebruik Rechtvaardiging van het geweld is duidelijker en in één richting
2.1 (2008)	Geweldadig op pagina 2 is gewelddadig geworden; Sociaal isolement door man-vrouw-rollenpatroon is sekseneutraal geworden, dus: *Sociaal isolement door rollenpatroon* Pleger (in plaats van man) controleert financiën e.d. (of bijvoorbeeld paspoort) Slachtoffer (in plaats van vrouw) heeft geen zeggenschap binnenshuis Slachtoffer (in plaats van vrouw) mag niet / amper buitenshuis komen
2.2 (2009)	Gedigitaliseerde politieversie

Bijlage 2: respondenten

De heer Bruls	- Burgemeester gemeente Nijmegen
Mevrouw Brunt	- Rechter in Eindhoven
Mevrouw Van Dort	- Rechter in Rotterdam
Mevrouw Van Eijkern	- Zelfstandig ondernemer, lid Team ondersteuningsprogramma Veilig Thuis van de VNG
De heer Elferink	- Rechter in Almelo
Mevrouw Etty	- Beleidsmedewerker/Ketenregisseur gemeente Rotterdam
De heer Hamer	- Jurist gemeente Enschede
De heer Lenting	- Landelijk beleidscoördinator Huiselijk Geweld & de Politietaak
Mevrouw Lünneman	- Onderzoeker Verwey-Jonker Instituut
De heer Pattje	- Programmaleider Doorontwikkeling Veilig Thuis, VNG
Mevrouw Thiems	- Beleidsmedewerker ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw Timmermans	- Onderzoeker Regioplan
Mevrouw De Vaan	- Onderzoeker Regioplan
Mevrouw Vesseur	- Beleidsmedewerker ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Rijnkade 84
6811 HD Arnhem
tel 026 - 443 86 19

info@beke.nl
www.beke.nl

www.beke.nl